

## University of Groningen

### Decentralisatiebeleid van de overheid niet in uitgaven terug te zien

Allers, Maarten; Peters, Klaartje

*Published in:*  
Economisch Statistische Berichten

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

*Publication date:*  
2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*  
Allers, M., & Peters, K. (2019). Decentralisatiebeleid van de overheid niet in uitgaven terug te zien. *Economisch Statistische Berichten*, 104(4776), 376-378.

#### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

#### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

## **Decentralisatiebeleid van de overheid is in de uitgaven niet terug te zien**

Maarten Allers en Klaartje Peters

ESB , 104(4776), 8 augustus 2019

*De laatste decennia is veel beleid geïntroduceerd gericht op decentralisatie van overheidstaken. Met de tot nu toe beschikbare gegevens was het effect hiervan op de uitgaven van centrale en decentrale overheden niet te meten. Met nieuwe cijfers lukt dit beter.*

In het kort:

- Ondanks expliciet decentralisatiebeleid zijn de overheidsuitgaven sinds 1996 niet minder centraal te zijn geworden.
- Tegenover decentralisaties stonden centralisaties, en de overgedragen taken zijn qua uitgaven relatief beperkt.
- Bij decentralisaties komt vaak ook minder geld mee dan er eerst aan werd besteed.

*De kosten voor het genereren van de cijfers door het CBS zijn betaald door de Vereniging Nederlandse Gemeenten*

Overheidstaken zijn verdeeld over diverse bestuurslagen. Naast de centrale overheid bestaan niet alleen democratisch bestuurd overheden als gemeenten, provincies en waterschappen, maar ook door hen gecontroleerde instellingen die niet voor de markt produceren, zoals sociaalezekerheidsfondsen, gemeenschappelijke regelingen, universiteiten en verzelfstandigde overheidsdiensten zoals ProRail en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Ook die worden tot de overheid gerekend.

De werkverdeling tussen de overheden ligt allerm minst vast. Het is al jaren beleid om steeds meer taken waar mogelijk niet door de centrale overheid maar door decentrale overheden te laten uitvoeren. Dit is zelfs vastgelegd in de Gemeentewet (artikel 117) en de Provinciewet (artikel 115). Recente decentralisaties betreffen voorzieningen waar veel om te doen is, zoals bijstand en reïntegratie, maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg. Mede om die taken aan te kunnen werken gemeenten steeds intensiever samen (Allers, 2019). De mate waarin alle decentralisaties hebben geleid tot verschuivingen van uitgaven tussen overheden is echter nooit onderzocht.

Wie dat probeert stuit op een lastig probleem. De uitgaven van de afzonderlijke overheidssectoren tellen op tot ver boven de honderd procent van het totaal (tabel 1). Hoe meer overheidslagen worden onderscheiden, hoe hoger de totale uitgaven.

Eigenlijk is dit niet vreemd. Veel overheidseuro's worden immers meer dan eens uitgegeven. Het geld voor de bijstandsuitkeringen bijvoorbeeld staat als specifieke uitkering aan gemeenten op de begroting van het ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid, en telt dus mee bij de sector rijksoverheid. Vervolgens wordt het opnieuw meegeteld bij de gemeenten, als uitgaven aan bijstandsuitkeringen. En waar de bijstand wordt uitgevoerd door gemeenschappelijke regelingen worden dezelfde middelen zelfs drie keer meegeteld.

Tabel 1. Niet-geconsolideerde overheidsuitgaven in miljoenen euro, 2018

Overheid	326.041		
Centrale overheid	197.337		
Rijksoverheid		188.884	
Overige centrale overheid		26.406	
Lokale overheid	100.378		
Gemeenten		56.220	
Gemeenschappelijke regelingen		11.158	
Provincies		6.554	
Waterschappen		3.493	
Overige lokale overheden		35.595	
Socialezekerheidsfondsen	122.982	122.982	
Som	326.041	420.697	451.292

Noot: Voorlopige cijfers. Bron: CBS

Om een beter beeld te krijgen van de aandelen van de afzonderlijke overheidssectoren hebben wij het CBS gevraagd om de uitgaven te zuiveren van deze dubbeltellingen. Uitgangspunt daarbij is dat elke euro wordt meegeteld bij de overheidssector die hem het laatst heeft vastgehouden. Geldstromen tussen overheden worden dus niet meegerekend. Ook enkele andere dubbeltellingen, bij toegerekende sociale premies en investeringen in eigen beheer, worden eruit gehaald. De uitkomsten zijn te zien in tabel 2. Deze geconsolideerde uitgaven tellen wel steeds op tot 100 procent.

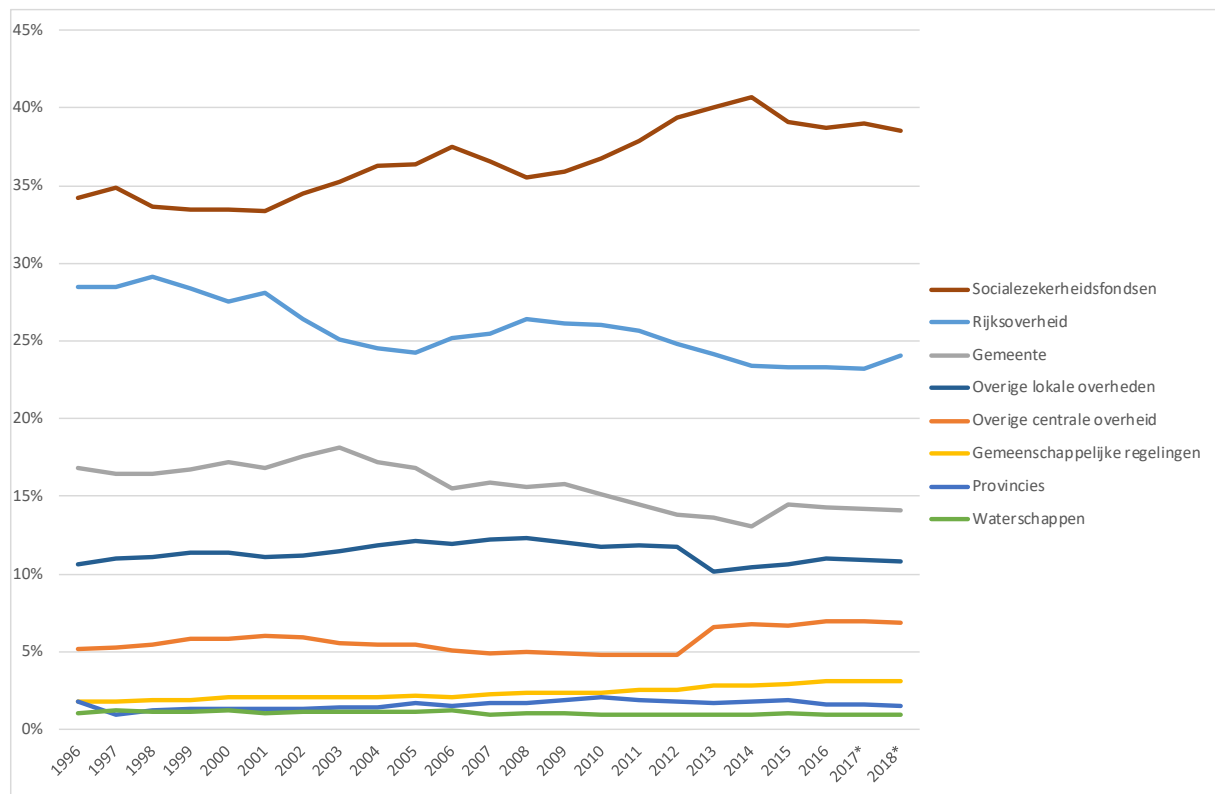
Tabel 2. Geconsolideerde overheidsuitgaven per sector in miljoenen euro, 2018

Overheid	315.312				
Centrale overheid	97.570	31%			
Rijksoverheid			75.819	24%	
Overige centrale overheid			21.751	7%	
Lokale overheid	96.361	31%			
Gemeenten			44.601	14%	
Gemeenschappelijke regelingen			9.707	3%	
Provincies			4.880	2%	
Waterschappen			2.929	1%	
Overige lokale overheden			34.244	11%	
Socialezekerheidsfondsen	121.381	38%	121.381	38%	
Som	315.312	315.312	100%	315.312	100%

Noot: Voorlopige cijfers. Het geconsolideerde totaal is lager dan 326.041, het totaal van de niet-geconsolideerde uitgaven, omdat het gecorrigeerd is voor dubbeltellingen (investeringen in eigen beheer en toegerekende premies). Bron: CBS

Uit tabel 2 blijkt dat niet het Rijk, zoals tabel 1 suggereert, maar de socialezekerheidsfondsen veruit het grootste deel van de overheidsuitgaven voor hun rekening nemen: 38 procent. Dan volgen Rijk (24 procent), gemeenten (14 procent) en "overige lokale overheden" zoals scholen en bibliotheken (11 procent). Centrale overheid en lokale overheid zijn even groot: allebei geven ze 31 procent van het totaal uit.

Figuur 1. Aandelen overheidssectoren in totale overheidsuitgaven



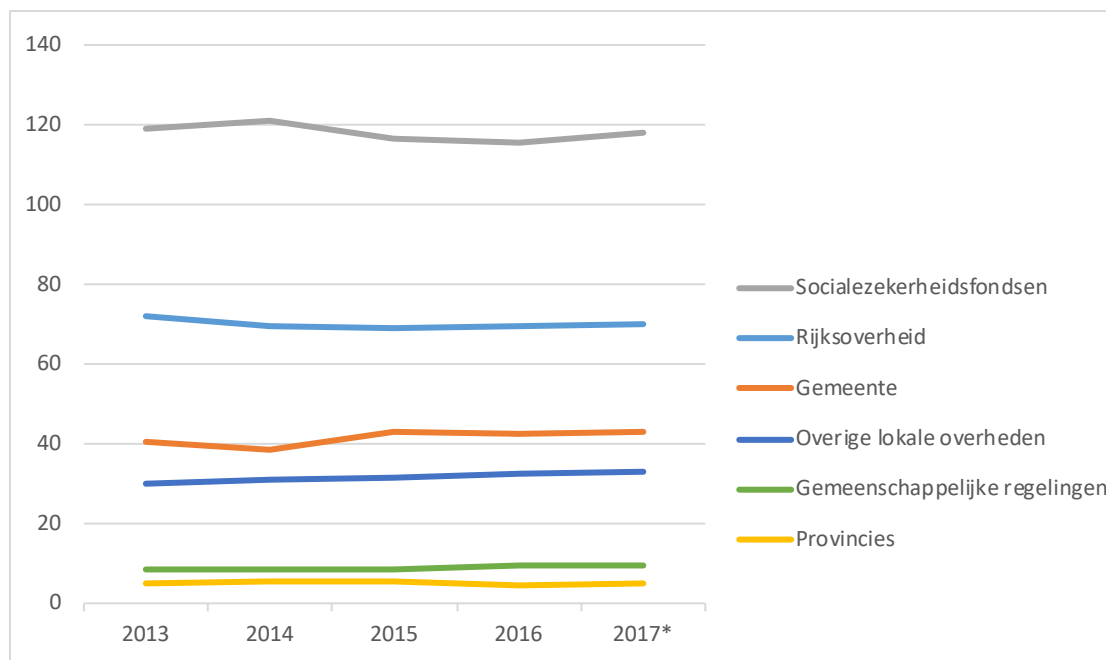
Noot: \* Voorlopige cijfers

Voor het effect van decentralisatiebeleid is vooral de ontwikkeling in de laatste drie decennia interessant (figuur 1). Socialezekerheidsfondsen geven de hele periode het meest uit. Hun aandeel varieert op de golven van de conjunctuur en verandert soms ook door wetgeving. Zo is in 2015 de ondersteuning en begeleiding van thuiswonende hulpbehoevenden uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) gehaald en gedecentraliseerd naar gemeenten. Daardoor wordt dit gedeelte sindsdien niet meer tot de sector socialezekerheidsfondsen gerekend.

Gemeenten kregen er in 2015 nog meer taken bij in het sociale domein, zoals de jeugdzorg, die daarvoor deels onder de provincies viel. Om dat te bekostigen ontvangen ze sindsdien extra rijksuitkeringen ter waarde van 8 miljard euro (Van Nijendaal 2014). Het gemeentelijke aandeel in de uitgaven neemt in 2015 echter maar beperkt toe. De veelbesproken decentralisaties lijken dat jaar dus niet te hebben gezorgd voor een fundamentele verandering in de uitgavenaandelen. De verschuiving is vergelijkbaar met het opgaan van de politieregio's in de nationale politie, in 2013. Die liep van overige lokale overheden naar overige centrale overheid.

De trend van groeiende bovenlokale samenwerking is ook in de cijfers terug te vinden. In de periode 2005-2017 neemt het aandeel van de gemeenschappelijke regelingen in de overheidsuitgaven toe van 2 tot 3%.

Figuur 2. Uitgaven rijksoverheid, gemeenten (inclusief gemeentelijke regelingen) en socialezekerheidsfondsen rond de decentralisatie van het sociale domein in 2015 (miljarden euro)



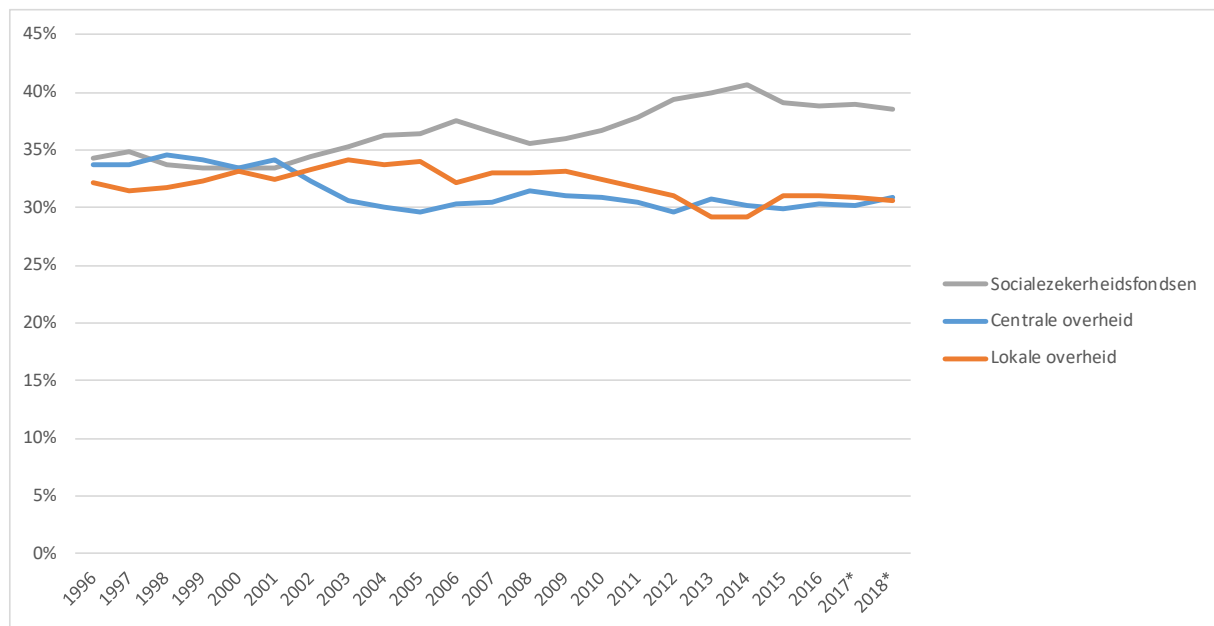
Noot: \* Voorlopige cijfers

Ook als we inzoomen op de periode rond de decentralisaties van 2015 is er bepaald geen fundamentele verandering te bespeuren (figuur 2). De verschuiving van provincies naar gemeenten (jeugdzorg) is te klein om in de figuur zichtbaar te zijn. Er verschuift wat geld van socialezekerheidsfondsen naar gemeenten, maar dit is slechts een marginale verandering. Dat zegt niet alles, want gemeenten voeren (zorg)taken in toenemende mate in samenwerking uit. Samenwerkingsverbanden die onder de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) vallen zitten in de sector gemeenschappelijke regelingen, de rest valt onder overige lokale overheden, net als sommige jeugdzorginstellingen. Maar bij deze sectoren is in 2015 geen verandering te zien.

Men zou verwachten dat het aandeel van de rijksoverheid na zo'n grote decentralisatie afneemt, omdat niet alleen uitvoering maar ook beleidsvorming in het sociale domein voor een groot deel is gedecentraliseerd. Gemeenten hebben daarbij wettelijk immers veel beleidsvrijheid gekregen. De uitgavencijfers laten daar echter niets van zien. De rijksuitgaven blijven op peil.

Is Nederland dan wel meer decentraal geworden in de afgelopen drie decennia? Volgens figuur 3 niet. In 1996 waren de uitgavenaandelen van de centrale overheid, de lokale overheid en de socialezekerheidsfondsen ongeveer even groot. Sindsdien is het aandeel van de socialezekerheidsfondsen toegenomen, en is de centrale overheid grosso modo even groot gebleven als de lokale overheid. Wat betreft de overheidsuitgaven is Nederland, ondanks een expliciet decentralisatiebeleid, niet decentraler dan dertig jaar geleden.

Figuur 3. Uitgavenaandelen centrale en decentrale overheid



#### Noot: Voorlopige cijfers

Natuurlijk kan het belang van de verschillende overheidssectoren niet een-op-een worden afgeleid uit hun aandeel in de uitgaven. Bij sommige taken hebben decentrale overheden bijvoorbeeld weinig beleidsvrijheid, door beperkende regelgeving of doordat Nederlanders een lage tolerantie hebben voor verschillen in (zorg)voorzieningen tussen gemeenten (Raad voor het openbaar bestuur, 2019a). Ook kan met regelgeving grote invloed worden uitgeoefend zonder daarbij veel geld uit te geven. De uitgavenverdeling onderschat de macht van de centrale overheid vermoedelijk dus nog.

Wat de uitkomsten precies veroorzaakt is niet uit de beschikbare cijfers af te leiden. Vermoedelijk spelen de volgende twee verklaringen een belangrijke rol. De eerste is dat het met de mond beleden decentralisatiebeleid per saldo niet tot grote taakverschuivingen naar decentrale overheden heeft geleid. Naast decentralisaties staan ook centralisaties, zoals die van de politie. En vergeleken met de totale overheidsuitgaven (in 2018 42 procent van het bruto binnenlands product; CPB, 2019) zijn de gerealiseerde taakverschuivingen bovendien niet groot.

Deze verklaring impliceert dat als we echt meer decentralisatie willen, hier kennelijk meer op moet worden gestuurd. Willen we dit niet, dan is het raadzaam om het officiële beleid aan het feitelijke aan te passen. Decentralisatie is niet inherent goed of slecht; het heeft voor- en nadelen die tegen elkaar moeten worden afgewogen (Allers, 2016).

Een andere verklaring is dat bij taakverschuivingen de bijbehorende financiële middelen vaak maar beperkt meekomen. Dergelijke “efficiencykortingen” worden nooit cijfermatig onderbouwd, maar gerechtvaardigd met de onbewezen stelling dat decentrale overheden goedkoper kunnen werken. Ook lijkt de rijksoverheid gedecentraliseerde taken moeilijk los te kunnen laten, zodat departementen na taakoverdrachten niet krimpen (Raad voor het openbaar bestuur, 2019b).

Deze verklaring is relevant in het licht van de actuele discussies over bijvoorbeeld de gemeentelijke tekorten in de jeugdzorg. Na decentralisatie worden gemeenten geacht maatwerk te kunnen leveren,

aangepast aan lokale wensen en omstandigheden. De overheid zou er effectiever en efficiënter van worden, wat goed is voor burgers. Maar als decentralisaties tegelijkertijd bezuinigingen moeten opleveren dan is het de vraag of de betrokken taken nog wel op een goede manier kunnen worden uitgevoerd.

## Literatuur

Allers, M.A. (2016) Decentralisatie en schaalvergroting van het openbaar bestuur, *TPEdigitaal*, 10(2), 149-162.

Allers, M.A. (2019) Gemeentelijke fusies leiden niet tot minder samenwerking. *ESB*, 104(4770), 77-79.

CBP (2019) Centraal Economische Plan 2019, Den Haag: CBS.

Nijendaal, G. van (2014) Drie decentralisaties in het sociale domein. In: J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek overheidsfinanciën 2014*, Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.

Raad voor het openbaar bestuur (2019a) *Beleidsvrijheid geduid*, Den Haag: ROB.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2019b) *Ondertussen in Den Haag. Over de invloed van de decentralisaties op het functioneren van de Rijksoverheid*, Den Haag: ROB.